

La presente resolución en su versión original contiene datos personales y elementos de carácter confidencial. En ese contexto, es oportuno proteger la esfera privada de sus titulares. En tal sentido, conforme a lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se extiende la siguiente versión pública: 0000112

46-D-14

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las ocho horas del día diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

Por agregado el escrito presentado el día cinco de junio del corriente año por el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, mediante el cual responde el traslado correspondiente (fs. 110 y 111).

Considerandos:

I. Relación de los hechos.

1. El presente procedimiento inició mediante denuncia presentada el día veintitrés de mayo de dos mil catorce por el señor [REDACTED] contra el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador.

El denunciante atribuyó al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos la contratación del “señor René Mauricio Vásquez, jefe del Taller Municipal que se encuentra ubicado en [REDACTED] donde se guardan los camiones del Tren de Aseo (...) es el esposo de la señora [REDACTED], Hermana del Alcalde” [sic] (f. 6).

2. Por resolución de las diez horas y veinte minutos del día dieciséis de febrero de dos mil quince, se inició la investigación preliminar del caso por la posible transgresión de la prohibición ética de “*Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley*” regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) y se requirió informe al Alcalde Municipal de Ilopango (f. 8).

3. El día siete de abril de dos mil quince el Alcalde Municipal de Ilopango, informó que el señor René Mauricio Vásquez Vásquez labora en dicha municipalidad desde el día uno de mayo de dos mil doce como Encargado de Taller del Departamento de Servicios Generales, “iniciando bajo la modalidad de contrato individual de trabajo” [sic].

En cuanto al procedimiento de contratación de dicho señor indicó que “(...) se llevo originalmente por interinato de tres y dos meses respectivamente, del que fueron propuestos y seleccionados como personal Municipal desde el seno del Concejo Municipal de Ilopango, a través de Acuerdo Municipal, del que posteriormente de acuerdo a ley (...) correspondía su nombramiento definitivo como empleados de carrera administrativa, acto que mi persona como Alcalde Municipal solo oficialice (...)” [sic].

Además, expresó “con respecto al señor **René Mauricio Vásquez Vásquez**, éste si tiene con mi persona en la actualidad un vínculo de parentesco por afinidad en segundo grado, **sin embargo, he de aclarar que en la fecha de ingreso y contratación en el año dos mil doce, dicho parentesco no existía**, pues (...) hasta el día **veinticuatro de junio de dos mil catorce**, que el señor René Mauricio Vásquez Vásquez, contrajo matrimonio con [REDACTED]

██████████, quien es mi hermana, **por lo que jurídicamente él no era cuñado en la fecha de su contratación, ni durante los veinticinco meses sub-siguientes**” [sic] (fs. 11 y 12).

Adicionalmente, agregó copia del acuerdo municipal de nombramiento y del contrato individual de trabajo correspondientes al señor René Mauricio Vásquez Vásquez y de la partida de matrimonio de los señores René Mauricio Vásquez Vásquez y ██████████ (fs. 19, 20 y 22).

4. Mediante resolución de las nueve horas del día veintidós de junio de dos mil quince, se decretó la apertura del procedimiento sancionador contra el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, a quien se atribuyó la inobservancia del deber ético regulado en el artículo 5 letra c) de la LEG; y se le concedió el plazo de cinco días hábiles para que ejerciera su derecho de defensa (fs. 23 y 24).

5. Con el escrito presentado el día treinta y uno de julio de dos mil quince (fs. 30 al 34), el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, expresó como argumentos de defensa:

i) “(...) RATIFICO QUE: **René Mauricio Vásquez Vásquez**, éste si tiene con mi persona en la actualidad un vínculo de parentesco por afinidad en segundo grado, **sin embargo, he de aclarar que en la fecha de ingreso y contratación en el año dos mil doce, dicho parentesco no existía**, pues (...) hasta el día **veinticuatro de junio de dos mil catorce**, que el señor René Mauricio Vásquez Vásquez, contrajo matrimonio con ██████████ **quien es mi hermana, por lo que jurídicamente él no era cuñado en la fecha de su contratación, ni durante los veinticinco meses sub-siguientes**” [sic].

ii) Que es imprescindible la obtención de pruebas que sean pertinentes para la comprobación de los hechos alegados, conforme lo establece la Constitución y la Ley de Ética Gubernamental, pues no puede ser sancionado “por meras especulaciones o probabilidades de hechos, sino únicamente a través de la obtención de pruebas concretas” [sic].

iii) El día primero de mayo de dos mil doce, participó de la reunión del Concejo Municipal y “(...) **no tenía modo de saber si el señor René Mauricio Vásquez Vásquez (...) sería posteriormente mi cuñado, pues a esa fecha ni existían las circunstancias latente de convivencia e interacción de dicha persona con mi hermana (...)**” [sic].

iv) Que una sanción le causaría una desventaja jurídica y violación a la seguridad jurídica de sus actuaciones como Alcalde Municipal, pues arguye que “una sanción de esta índole me dificultaría mi labor (...) para resolver cualquier asunto que sea llevado a mi conocimientos me viera en el debate interno de analizar la posibilidad incierta de si ese que solicita mi intervención podría llegar a ser en un futuro parte de mi vínculo familiar por afinidad” [sic].

v) El personal administrativo de la Alcaldía Municipal de Ilopango contratado el uno de mayo de dos mil doce, “(...) fue escogido en base a criterios de idoneidad y confianza, por lo que no existieron conflictos de intereses entre los propuestos y contratados (...) mi

participación en el tema de tomar acuerdo para el nombramiento de empleados fue completamente irrelevante, y mi presencia en la misma o mi ausencia en nada pudiera haber cambiado el resultado (...)” [sic].

Adicionalmente, dicho funcionario agregó como prueba documental copia certificada del acuerdo número seis del acta número dos de fecha uno de mayo de dos mil doce y sus documentos anexos, en el cual consta el nombramiento por sistema de planilla del señor René Mauricio Vásquez Vásquez a partir de esa misma fecha (fs. 35 al 39).

6. En la resolución de las once horas y treinta minutos del dieciocho de diciembre de dos mil quince, se abrió a pruebas el procedimiento y se comisionó a la licenciada Claudia Yanira Lara de Cruz como instructora, para que se constituyera al Registro Nacional de las Personas Naturales a solicitar certificación de las hojas de impresión de datos e imágenes de los Documentos Únicos de Identidad de los padres del señor Salvador Alfredo Ruano Recinos y de la señora [REDACTED], requiriera en los Registros del Estado Familiar de las municipalidades correspondientes certificación de las partidas de nacimiento y matrimonio que fueran necesarias, y para que indagara en el lugar de residencia del señor René Mauricio Vásquez Vásquez la posible convivencia con la señora [REDACTED] (f. 42).

En la misma resolución se requirió al Concejo Municipal de Ilopongo certificación de los siguientes documentos: *i)* del acuerdo número seis del acta número dos del día uno de mayo de dos mil doce; *ii)* del acuerdo número doce de acta número doce de fecha veintiocho de junio de dos mil doce; *iii)* del contrato número 020-2012-A2A6; *iv)* de los acuerdos de refrenda de nombramiento o contratos del señor René Mauricio Vásquez Vásquez, correspondiente a los años dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince; y, *v)* de la partida de nacimiento de [REDACTED], tal documentación fue remitida el día ocho de febrero de dos mil dieciséis (fs. 51 al 65).

También, se solicitó al Presidente de la Corte de Cuentas de la República que remitiera certificación del informe del examen especial sobre atención a denuncias relativas a la municipalidad de Ilopongo, en el período del uno de enero de dos mil trece al quince de julio de dos mil catorce, recibido el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis mediante oficio referencia CGA.083-2016, en el cual consta como hallazgo de dicho ente contralor la contratación del señor René Mauricio Vásquez Vásquez, cuñado del Alcalde Municipal, señalando que “ (...) la situación observada, se debe a la falta de observancia del Sr. Alcalde de las restricciones establecidas tanto en el Código Municipal como en la Ley de Ética Gubernamental, para la contratación de personal en la Alcaldía”(fs. 66 al 70).

7. Con el informe de fecha veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, la instructora designada adjuntó como prueba documental: *i)* las hojas de datos e impresión de imágenes de los Documentos Únicos de Identidad y certificaciones de partidas de nacimiento de los señores Salvador Alfredo Ruano Recinos, [REDACTED] y René Mauricio Vásquez

Vásquez (fs. 76, 77, 78, 81, 82, 83); *ii*) certificación de partida de nacimiento de la menor [REDACTED] (f. 86); *iii*) certificación de partida de matrimonio de los señores René Mauricio Vásquez Vásquez y [REDACTED] (f. 88); *iv*) Solicitud de Inscripción para Seguro Colectivo de Vida y Certificado Individual de Seguro Colectivo de Vida a nombre del señor René Mauricio Vásquez Vásquez (fs. 90 y 91); *v*) acuerdo municipal número doce de acta número doce de fecha veintiocho de junio de dos mil doce (f. 92); *vi*) nota de fecha diecisiete de julio de dos mil doce suscrita por la Jefa de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Ilopango (f. 93); *vii*) acuerdo administrativo número 147/2012 de fecha seis de diciembre de dos mil doce suscrito por el Alcalde Municipal de Ilopango (f. 94); y, *viii*) hoja de designación de beneficiario y Certificado de Seguro Colectivo de Vida a nombre del señor René Mauricio Vásquez Vásquez (fs. 95 y 96).

8. Por resolución de las ocho horas del catorce de julio de dos mil dieciséis, se requirió al Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que como prueba para mejor proveer, informara a partir de cuándo el señor René Mauricio Vásquez Vásquez es cotizante activo y los nombre de sus beneficiarios y la fecha de afiliación de éstos (f. 99), cuya información remitió el día siete de octubre de dos mil dieciséis (f. 106).

9. Mediante resolución de las once horas del día veintiuno de febrero de dos mil diecisiete se concedió a los intervinientes, el plazo de tres días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran pertinentes (f. 107).

10. Con el escrito presentado el día cinco de junio de dos mil diecisiete el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, contestó el traslado conferido concluyendo que con la prueba que obra en el expediente se demuestra: “(...) a) No existía vinculo de parentesco con el señor Vásquez y mi persona, en fecha primero de mayo de dos mil doce, por lo que no me encontraba obligado a considerar excusarme de cumplir mis funciones (pues la causa legalmente válida para hacerlo no existía. b) Dentro de dichos acuerdos municipales no existía conflicto de intereses por lo que no se configura el supuesto jurídico regulado y se hace imposible su adecuación típica del hecho y la norma. c) Mis acciones al participar en la sesión de Concejo, son irrelevantes con la producción de efectos en el mundo exterior, por lo que no es un hecho punible u atribuible a mi persona de ser el caso.” [sic].

II. Hechos probados

1. Con el fin de determinar si con dicha conducta el investigado en efecto infringió la norma indicada, se relacionarán a continuación las circunstancias establecidas con la prueba producida en el transcurso del procedimiento:

1.1 De la calidad de servidor público del investigado.

En el año dos mil doce el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos se desempeñó como Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, según consta en el Diario Oficial N.º 73, Tomo 395, de fecha veintitrés de abril de dos mil doce, en el cual se declararon

firmes los resultados de las elecciones de concejos municipales efectuadas en dicho año, para el período del día uno de mayo de dos mil doce al día treinta de abril de dos mil quince.

De manera que en el período relacionado el investigado fungió como servidor público y, por tanto, se encontraba sujeto al cumplimiento de la LEG, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la misma.

1.2 De la contratación y ascenso del señor René Mauricio Vásquez Vásquez en la municipalidad de Ilopango y la intervención del investigado en dichos actos.

i) El día uno de mayo de dos mil doce el Concejo Municipal de Ilopango acordó el nombramiento por el sistema de pago de planilla del señor René Mauricio Vásquez Vásquez como Electricista Automotriz, el cual fue materializado en el contrato individual de trabajo suscrito ese mismo día (fs. 53, 56, 59).

ii) El día veintiocho de junio de dos mil doce el referido Concejo mediante acuerdo número doce del acta número doce promovió al señor René Mauricio Vásquez Vásquez al cargo de Jefe de Taller (f. 58), nombramiento que fue refrendado -por mayoría- para los años dos mil trece y dos mil catorce, tal como consta en los acuerdos municipales números dos del acta número uno de fecha tres de enero de dos mil trece y treinta y cuatro de acta número cincuenta y tres del día diecinueve de diciembre de dos mil trece. (fs. 60 al 61).

El señor Salvador Alfredo Ruano Recinos suscribió los acuerdos y el contrato individual de trabajo antes señalados, y además en su calidad de Alcalde Municipal emitió el día seis de diciembre de dos mil doce el acuerdo administrativo de nivelación salarial número 147/2012 a favor del señor Vásquez Vásquez (f. 96).

1.3 Del vínculo de parentesco entre el investigado y los señores

██████████ y René Mauricio Vásquez Vásquez.

Con la certificación de partida de nacimiento de los señores Salvador Alfredo Ruano Recinos y ██████████ (fs. 81 y 82), se ha comprobado que ambos son hijos de los señores ██████████ y ██████████, y, por tanto son hermanos.

De acuerdo a la partida de matrimonio número ciento setenta y ocho, folio ciento ochenta del libro de partidas de matrimonio número uno del año dos mil catorce de la Alcaldía Municipal de Ilopango, los señores ██████████ y René Mauricio Vásquez Vásquez contrajeron matrimonio el día ██████████ ante los oficios del Alcalde de Ilopango, señor Salvador Alfredo Ruano Recinos (f. 88).

En el informe requerido en el marco de la investigación preliminar el señor Ruano Recinos adujo que el vínculo de parentesco por afinidad entre el señor Vásquez Vásquez y su persona no existía al momento de la contratación —en el año dos mil doce—, sino hasta el día veinticuatro de junio de dos mil catorce, fecha en que se constituyó legalmente el matrimonio entre su hermana y dicho señor (fs. 11 y 12).

Al ejercer su derecho de defensa, el investigado ratificó tal argumento en el sentido que a la fecha de contratación del señor René Mauricio Vásquez Vásquez, no existía parentesco

entre ellos, sino hasta que contrajo matrimonio con su hermana, “por lo que jurídicamente él no era su cuñado en la fecha de su contratación, ni durante los veinticinco meses subsiguientes” (sic), agregó que su voto en el acuerdo de contratación de su cuñado “fue completamente irrelevante (...) en nada pudiera haber cambiado el resultado, pues la votación fue unánime” (sic) (fs. 30 al 33).

Sobre el particular, es preciso destacar que el artículo 2 del Código de Familia establece que *la familia puede constituirse por la unión no matrimonial*, y el artículo 118 de ese mismo cuerpo normativo define a esa unión como *la constituida por un hombre y una mujer, que sin impedimento legal para contraer matrimonio entre sí, hicieren vida en común libremente, en forma singular, continua, estable y notoria, por un período de uno o más años*.

Esta última disposición denomina a los integrantes de la unión no matrimonial como *convivientes o compañeros de vida*.

Ahora bien, no obstante lo manifestado por el investigado, en el expediente laboral del señor Vásquez Vásquez constan documentos que demuestran su relación de convivencia con la señora [REDACTED] en el año [REDACTED]:

i) En la solicitud de inscripción del Seguro Colectivo de Vida de la compañía ASESUISA VIDA, S.A. de fecha veinticinco de mayo de dos mil doce, el cual fue provisto por la referida municipalidad, el señor Vásquez Vásquez identificó a [REDACTED] como su compañera de vida y a la menor [REDACTED] como su hija, y las designó como beneficiarias del mismo, esos mismos datos constan en el Certificado Individual del referido seguro de personas fechado el día cinco de junio de dos mil doce (fs. 90 y 91).

ii) En la hoja de Designación de Beneficiario de fecha doce de noviembre de dos mil doce, el señor Vásquez Vásquez nombró como su beneficiaria a su compañera de vida, la señora [REDACTED], para que firme documentos y reciba el subsidio de gastos funerales, cobre salario o cualquier otra remuneración que como empleado de la Municipalidad de Ilopango le corresponde (f. 95).

iii) Según el Certificado de Seguro Colectivo de Vida de la Aseguradora Seguros del Pacífico S.A, agregado al folio 96, en el año dos mil trece el señor Vásquez Vásquez también designó como sus beneficiarias a la señora [REDACTED] y a la menor [REDACTED].

Se concluye entonces que en mayo de dos mil doce ya existía una relación de convivencia entre los señores [REDACTED] —hermana del Alcalde— y René Mauricio Vásquez Vásquez, época en la cual se efectuó la contratación y ascenso de éste último.

III. Fundamentos de Derecho

En la apertura del procedimiento se atribuyó al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos la transgresión al deber ético de “*Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo*

de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés”, regulado en el artículo 5 letra c) de la Ley de Ética Gubernamental.

Al respecto, debe indicarse que las autoridades administrativas tienen la potestad de cambiar en cualquier momento la calificación jurídica de los hechos atribuidos al presunto infractor, incluso en la resolución final, siempre y cuando ello no sea consecuencia de la introducción de hechos nuevos respecto de los cuales el administrado no ha tenido oportunidad de defenderse, que el cambio de calificación verse sobre una infracción que tutele el mismo bien jurídico que su antecesora y que la sanción a imponer no sea mayor a la que corresponda por la infracción inicialmente apreciada.

De hecho, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia refiere que a la Administración Pública nada le impide “cambiar la calificación jurídica, siempre que los hechos se mantengan inalterables, es decir, el fallo no puede apreciar un hecho distinto, ni puede valorar circunstancias no introducidas por la acusación” (*sentencia pronunciada en el proceso referencia 556-2013 el 27/VI/2016*).

Es así como, en el caso particular, este Tribunal estima que la norma que describe con mayor precisión la conducta que se atribuye al investigado es la prohibición ética enunciada en el art. 6 letra h) de la LEG, pues ésta proscribiera concretamente el nepotismo o contratación de familiares –segundo grado de afinidad–, mientras que el artículo 5 letra c) de la misma ley está referido al deber del servidor público de abstenerse de intervenir en cualquier situación que le genere un conflicto de interés.

Por ende, es preciso modificar la calificación provisional del hecho objeto del procedimiento en el sentido antes indicado.

Por otra parte, una de las obligaciones que la Convención Interamericana contra la Corrupción impone a los Estados partes es la aplicación de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán orientarse a prevenir conflictos de intereses (Art. 3.5 Medidas preventivas, Convención Interamericana contra la Corrupción).

La prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, sanciona la explotación de una posición de autoridad para conseguir empleo y otros favores a familiares, cónyuges, convivientes o socios, lo cual constituye un tipo de corrupción conocido como *nepotismo*, que se caracteriza por realizar concesiones o contratar empleados con base en el favoritismo que proviene de las relaciones familiares, afectivas, por la cercanía y lealtad al gobernante o funcionario en cuestión, y no por mérito propio o capacidad del que pretende optar a un empleo.

Dicha norma ética persigue evitar condiciones de desigualdad originadas por privilegios o favoritismos que generan la exclusión de otros grupos y por ende el funcionamiento deficiente en el desempeño de la función pública; y es que, la estructura

orgánica del Estado no responde a intereses particulares, ya que el elemento que garantiza la situación del servidor público es, en puridad, garantía de la realización del interés público.

Precisamente, lo que se busca es, que el funcionario llamado a decidir en las situaciones antes descritas se desvincule de todo interés privado, y adopte sus decisiones con el más alto grado de responsabilidad, probidad, lealtad institucional y transparencia.

Cabe recordar que la contratación, nombramiento y promoción del personal impacta directamente en la gestión pública; pues no solo supone una importante inversión de los fondos públicos, sino también influye decisivamente en la cobertura y calidad con que se prestan los servicios a los ciudadanos y demás usuarios.

En ese sentido, los sistemas de personal de las instituciones de la Administración Pública deben facilitar el ingreso de personas altamente preparadas, seleccionadas con base en sus méritos y mediante procedimientos transparentes; lo que constituye una herramienta de buena gestión pública que coadyuva a garantizar la integridad funcional y prevenir la corrupción.

De ahí, la necesidad de sancionar a aquellos que, abusando de su cargo, cometen las conductas descritas, en beneficio de personas con quienes poseen un vínculo íntimo o cercano de la naturaleza indicada.

IV. Análisis del Caso

La selección y promoción de personal amparada en privilegios o favoritismos provenientes de vínculos de parentesco -por consanguinidad o afinidad-, matrimonio, convivencia o societarios, además de carecer de objetividad, distorsiona el funcionamiento de la Administración Pública, ya que los servidores estatales deben desempeñar el cargo con lealtad a los fines que persigue la institución y no para con una persona determinada (contratante o promotor), como sin duda ocurre cuando les une un vínculo de los antes enunciados.

Tal conducta es contraria al interés público, ya que se antepone el interés particular del infractor y el de su *pariente*, cónyuge, conviviente o socio, como lo ha indicado ya este Tribunal en las resoluciones dictadas en los procedimientos con referencia 39-A-14 y 6-O-15 Acum. 52-D-15/45-D-16, el once de enero y el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, respectivamente.

Es pertinente mencionar que el artículo 218 de la Constitución establece en su primera parte que "*los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado*", de ahí que la Sala de lo Constitucional haya interpretado que éstos deben *realizar su función con eficacia independientemente de la condición subjetiva de los usuarios de los servicios y funciones públicas, es decir, sin favoritismos, preferencias o disparidades de trato y también con una actitud de desprendimiento del propio interés o de fines personales* (sentencia del 28/II/2014, Inc. 8-2014).

Ahora bien, la legislación secundaria, particularmente la LEG incluye en su catálogo de principios los de *imparcialidad y lealtad* -Art. 4 letras d) e i), los cuales orientan a todos

los destinatarios de esa norma a *proceder con objetividad en el ejercicio de la función pública y a actuar con fidelidad a los fines del Estado y a los de la institución en que se desempeña.*

Estos postulados guardan una relación directa con el mandato establecido en el artículo 6 letra h) de la LEG, por cuanto la intervención en asuntos que le generan un conflicto de interés resulta antagónica a la objetividad y fidelidad que deben regir el desempeño de la función pública.

En el presente caso, si bien el servidor público investigado ha manifestado que en mayo de dos mil doce no tenía ningún parentesco con el señor René Mauricio Vásquez Vásquez, pues no existía un vínculo de matrimonio entre dicho señor y su hermana, se ha acreditado que ese año los señores Vásquez Vásquez y [REDACTED] ya eran compañeros de vida, aun cuando contrajeron matrimonio hasta el año dos mil catorce, pues el señor Vásquez Vásquez inclusive ya consignaba en documentos como certificados de seguro de vida y designación de beneficiarios a la señora [REDACTED] como su compañera de vida y a la menor [REDACTED] como su hija.

Cabe mencionar que de acuerdo al artículo 129 del Código de Familia, el parentesco por afinidad es el existente entre uno de los cónyuges y los consanguíneos del otro, y también existe parentesco por afinidad entre uno de los convivientes y los consanguíneos del otro.

Al respecto, el autor español Joaquín Olaguibel Álvarez Valdés señala que los ordenamientos jurídicos distinguen tres clases de relaciones familiares: a) La consanguinidad, parentesco de sangre; b) la afinidad, que nace del matrimonio *o de similar relación estable*; y, c) la adopción, filiación.

Así pues, la norma ética regulada en el artículo 6 letra h) es plenamente aplicable en aquellos casos en los cuales el parentesco por afinidad se derive de una relación de convivencia de hecho pues, sin lugar a dudas, los vínculos afectivos que se originan a partir de éstas son tan estrechos y sólidos como los derivados del matrimonio y de la unión no matrimonial declarada judicialmente.

Relaciones como las descritas pueden incidir y pesar más en procesos de selección y contratación de personal en instituciones de gobierno que criterios como el mérito y la competencia, de ahí la importancia de aclarar que la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG abarca también este tipo de vínculo.

V. Conclusión

Se concluye entonces, que la prueba recabada en el presente procedimiento no revela:

i) Que el señor Ruano Recinos se haya separado del proceso de nombramiento, ascenso y posteriores refrendas de su cuñado, ni tampoco que esa decisión haya sido justificada.

ii) Un informe del investigado que estableciera los criterios de probidad y competencia del señor René Mauricio Vásquez Vásquez; por lo cual no fue posible establecer la idoneidad de dicho señor para ejercer el cargo de Encargado de Taller del Departamento de Servicios Generales

iii) Una evaluación de desempeño del señor René Mauricio Vásquez Vásquez, que permitiera reflejar su rendimiento laboral y justificara su ascenso.

De esta forma, no se ha demostrado que la decisión del señor Ruano Recinos de contratar a su cuñado se haya basado en criterios objetivos como la necesidad del recurso humano en esa institución, la idoneidad y el mérito.

En definitiva, al haberse comprobado con total certeza que durante los años dos mil doce y dos mil trece el señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, en su calidad de Alcalde Municipal de Ilopingo, participó en los acuerdos de nombramiento, ascenso, nivelación salarial y refrendas de su cuñado René Mauricio Vásquez Vásquez -período de dos mil doce a dos mil catorce-, transgredió la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG, por lo que, deberá determinarse la responsabilidad correspondiente.

VI. Sanción aplicable

Para la realización del bien común y del interés colectivo, la Administración puede ejercitar potestades determinadas, entre las que se encuentra la potestad para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

El artículo 14 de la Constitución establece, en lo pertinente que “(...) *la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes (...)*”.

Previo al establecimiento del monto de la sanción administrativa, es de aclarar que la administración pública está facultada para actuar con fundamento en la ley. Eso constituye el principio de legalidad establecido en el artículo 86 de la Constitución, el que literalmente dispone: “*El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.*”

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”. Así se determina la constitucionalidad de los funcionarios públicos.

De manera que para fijar el monto de la multa este Tribunal se ceñirá a los límites que establecen la Ley de Ética Gubernamental y su Reglamento.

El Artículo 42 de la LEG prescribe: “*Una vez comprobado el incumplimiento de los deberes éticos o la violación de las prohibiciones éticas previstas en esta Ley, el Tribunal sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal u otra a que diere lugar, impondrá la multa respectiva, cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.*”

El Tribunal deberá imponer una sanción por cada infracción comprobada”.

Según el Decreto Ejecutivo N.º 56, de fecha seis de mayo de dos mil once, y publicado en el Diario Oficial N.º 85, Tomo 391, de esa misma fecha, el monto del salario mínimo mensual urbano para el sector comercio vigente al momento en que el señor Ruano Recinos cometió la infracción respecto de la contratación y ascenso de su cuñado René Mauricio Vásquez Vásquez en la plaza de Encargado de Taller del Departamento de Servicios Generales, equivalía a doscientos veinticuatro dólares de los Estados Unidos de América con diez centavos (US\$224.10).

De conformidad con el artículo 44 de la LEG, para fijar el monto de la multa el Tribunal considerará uno o más de los siguientes aspectos: *i) la gravedad y circunstancias del hecho cometido; ii) el beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes; iii) el daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados; y iv) la capacidad de pago, y la renta potencial del sancionado al momento de la infracción.* Estos son, pues, los criterios de dosimetría que deben valorarse para que la sanción impuesta sea proporcional.

Sobre este tópico, la Sala de lo Constitucional sostiene que para que el juicio de proporcionalidad responda a criterios objetivos, requiere de una cuota de razonabilidad que implica exponer los motivos que dieron lugar a la elección de una determinada acción, justificando las medidas adoptadas, mediante la aportación de razones objetivas para demostrar que la sanción es plausible (sentencia del 3/II/2016, Inc. 157-2013).

Desde esa perspectiva, los parámetros o criterios objetivos para cuantificar la multa que se impondrá al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, son los siguientes:

i) Con respecto a la gravedad y circunstancias del hecho cometido.

La Sala de lo Constitucional ha señalado que “el gobierno democrático y representativo (art. 85 inc. 1º Cn.) demanda de quienes son elegidos como representantes del pueblo, un compromiso con este, en el sentido de que actúan en nombre o a favor (...) de todos los miembros que conforman la sociedad salvadoreña, y que por tanto deben tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la totalidad de sus representados. (...) Es decir, que a dichos funcionarios les corresponde cumplir con las funciones públicas específicas para las que han sido elegidos (...) con prevalencia del interés público o general sobre el interés particular.” (Resolución de la Sala de lo Constitucional emitida en el proceso de Inconstitucionalidad ref. 18-2014, del 13/VI/2014).

En concordancia con lo anterior, la conducta del señor Ruano Recinos consistente en participar en los acuerdos municipales de nombramiento, ascenso, nivelación salarial y refrendas del señor René Mauricio Vásquez Vásquez, compañero de vida y posterior esposo de su hermana constituye un *hecho grave*, pues siendo funcionario de primer grado tiene un compromiso con la comunidad que lo designó de forma inmediata como su representante, en una votación directa que legitima el ejercicio de sus funciones de Alcalde y las decisiones que

tome respecto a ellas, las cuales debe ejecutar con objetividad, transparencia y probidad, en consonancia con el mandato que le fue conferido popularmente.

No obstante ello, dicho funcionario abusó de ese mandato al participar en el primer día de su gestión en el acuerdo mediante el cual se nombró a su cuñado en una plaza remunerada en la institución que representa, decisión que en el presente caso de los elementos probatorios que fueron recopilados no se ha establecido que haya sido orientada por criterios objetivos, sino más bien propiciado por el vínculo parental entre ellos, dado que el nombramiento del señor René Mauricio Vásquez Vásquez no fue precedido por un concurso público en el que otras personas pudiesen competir junto a él y ser evaluadas en igualdad de condiciones para esa plaza; por tanto, no fue posible establecer la idoneidad de dicho señor para ejercer ese cargo.

Como ya se indicó, el investigado como servidor público de elección popular debía estar comprometido con la eficiencia en la gestión pública, y por tanto, no debió participar en la contratación de su cuñado, ni en los actos posteriores que le beneficiaron directamente, procurando así que criterios como los indicados imperaran tales decisiones y no motivaciones de índole particular, como su vínculo familiar.

La magnitud de la infracción entonces deriva de la naturaleza del nivel de responsabilidad y compromiso del señor Salvador Alfredo Ruano Recinos con la comunidad que representa, a cuyos intereses debía servir, lo cual resulta antagónico con el nombramiento de personas con que se tiene una relación familiar en la institución en la cual se ejerce autoridad.

ii) El beneficio o ganancias obtenidas por el infractor, su cónyuge, conviviente y parientes.

El beneficio es lo que el investigado o las personas indicadas en el acápite de este apartado han percibido como producto de la infracción administrativa.

En ese sentido, en el caso de mérito, puede establecerse que el *beneficio* obtenido por el señor René Mauricio Vásquez Vásquez, cuñado del investigado, consistió en desempeñar una plaza permanente remunerada, por la cual percibió inicialmente un salario mensual de cuatrocientos cincuenta y nueve dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$459.80), y posteriormente un salario mensual de seiscientos cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$605.00), sumando en el periodo de dos mil doce a dos mil catorce aproximadamente un total de dieciocho mil ciento noventa y ocho dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (US\$18,198.40) el monto devengado en virtud del hecho constitutivo de infracción.

Además, en virtud de su contratación en el Municipio de Ilopango el cuñado del investigado recibió como prestación laboral la inscripción en un seguro médico sufragado por dicha institución.

iii) *El daño ocasionado a la Administración Pública o a terceros perjudicados.*

La conducta del infractor ocasionó *un daño a la Administración Pública*, pues la contratación y ascenso de una persona del núcleo familiar riñe con el interés público de todas las personas que podían haber aspirado a fungir en el referido cargo, limitando su derecho de acceder a un empleo público.

En consecuencia, en atención a la gravedad y circunstancias del hecho cometido, el beneficio obtenido por el pariente del infractor, así como el daño ocasionado a la Administración Pública, el monto de la multa impuesta al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos asciende a diez salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio, vigente al momento de la comisión del hecho, equivalentes a dos mil doscientos cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,241.00), por la transgresión a la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la LEG.

Esta cuantía resulta proporcional a la infracción cometida según los parámetros antes desarrollados.

Por tanto, con base en los artículos 1 de la Constitución, III número 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 1, 7, 8 y 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 4 letras a), d) e i), 6 letra h), 20 letra a), 37, 42, 43, 44 y 50 de la Ley de Ética Gubernamental, 99 y 102 de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE**:

a) *Sanciónase* al señor Salvador Alfredo Ruano Recinos, Alcalde Municipal de Ilopango, departamento de San Salvador, con una multa de dos mil doscientos cuarenta y un dólares de los Estados Unidos de América (US\$2,241.00), por haber infringido la prohibición ética regulada en el artículo 6 letra h) de la Ley de Ética Gubernamental.

b) *Incorpórense* los datos del señor Salvador Alfredo Ruano Recinos en el Registro Público de Personas Sancionadas.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LO SUSCRIBEN.

Co1